الأمم المتحدة

A/75/863–S/2021/424



Distr.: General
3 May 2021
Arabic
Original: English

الجمعية العامة
الدورة الخامسة والسبعون
البنود 14 و 122 و 135 من جدول الأعمال
التنفيذ والمتابعة المتكاملان والمنسقان لنتائج المؤتمرات الرئيسية ومؤتمرات القمة التي تعقدها الأمم المتحدة في الميدانين الاقتصادي والاجتماعي والميادين المتصلة بهما
متابعة نتائج مؤتمر قمة الألفية
المسؤولية عن الحماية ومنع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية

مجلس الأمن
السنة السادسة والسبعون

تعزيز منع الجرائم الوحشية: أعمال مكتب الأمم المتحدة المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية

تقرير الأمين العام

أولا - مقدمة

1 - لا يزال منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية (الجرائم الوحشية)[1] يمثل تحديا عالميا متواصلا وضرورة مستمرة. ومما لا شك فيه أن جائحة كوفيد-19 قد أدت إلى تفاقم مواطن الضعف القائمة وأوجدت تحديات جديدة في مجال الحماية. وبتنا نشهد في جميع أنحاء العالم تصاعدا في الوصم وخطاب الكراهية وزيادةً في التحريض والعنف ضد الأقليات القومية

(1) لا يشير مصطلح "الجرائم الوحشية" إلا إلى الأفعال الأربعة المحددة في الفقرة 138 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005 (قرار الجمعية العامة 1/60). ويرد تعريف الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية في القانون الجنائي الدولي، بما في ذلك المادة الثانية من اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، والمواد من 6 إلى 8 من نظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية. وعلى الرغم من أن التطهير الإثني لم يترسخ كجريمة قائمة بذاتها، إلا أنه يشمل أفعالا يمكن أن ترقى إلى واحدة من تلك الجرائم، ولا سيما الإبادة الجماعية والجرائم ضد الإنسانية.



100521 050521 21-05529 (A)



أو الإثنية أو الدينية أو اللغوية، وكذلك تجاه الجماعات الإثنية والعرقية الأخرى لمجرد هويتها. وبالإضافة إلى ذلك، لا تزال الجهات الفاعلة من الدول وغير الدول تتجاهل بشكل صارخ المبادئ الراسخة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني. وازداد تواتر الاستهداف المتعمد للمدارس والمستشفيات، وتدمير المواقع الدينية والتراثية، واستخدام الغذاء كسلاح، وانتشار العنف الجنسي والجنساني على نطاق واسع.

2 - وخلال الأشهر الأولى من الجائحة، دعا الأمين العام إلى وقف إطلاق النار على الصعيد العالمي لإسكات المدافع والمساعدة في تهيئة الظروف المناسبة لإيصال المعونة المنقذة للحياة. وعلى الرغم من التأييد الكبير للدعوة، استمرت النزاعات وازدادت مخاطر الجرائم الوحشية المتصلة بها. ولذلك فإن إعطاء الأولوية للمنع يظل أمرا بالغ الأهمية كما كان دائما.

3 - وفي أيلول/سبتمبر 2020 وبمناسبة حلول الذكرى السنوية الخامسة عشرة لاعتماد مبدأ المسؤولية عن الحماية، ذكر الأمين العام أن الانتهاكات المنهجية والجسيمة لحقوق الإنسان، والانتشار الواسع النطاق للإفلات من العقاب وخطاب الكراهية والإقصاء والتمييز، كل ذلك يمكن أن يزيد من خطر ارتكاب جرائم وحشية، بما فيها جرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية. وأكد الأمين العام في ندائه للعمل من أجل حقوق الإنسان الصادر في عام 2020 الروابط بين حماية حقوق الإنسان والمنع وأورد فيه إطارا لوضع حقوق الإنسان في صميم جميع إجراءات الأمم المتحدة في المجالات التي تعتبر أساسية للالتزام الجماعي بالنهوض بالمسؤولية عن الحماية.

4 - وخلال مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، تعهدت جميع الدول الأعضاء بحماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير الإثني والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية. ومنذ ذلك الحين، أحرز تقدم في ترسيخ الإطار المفاهيمي للمسؤولية عن الحماية وتفعيل تلك المسؤولية. ووفرت التقارير السنوية للأمين العام عن مبدأ المسؤولية عن الحماية[2] التوجيه بشأن تنفيذ ذلك المبدأ. وأرسى التقرير الأول من هذه التقارير (A/63/677) استراتيجية ذات ثلاث ركائز للتنفيذ تمشيا مع الفقرتين 138 و 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي (قرار الجمعية العامة 1/60). تستند الركيزة الأولى إلى إدراك أن سيادة الدولة تعني مسؤولية فرادى الدول عن حماية سكانها من أخطر الجرائم وفقا لالتزاماتها الوطنية والدولية. وتتمثل الركيزة الثانية في الالتزام الموازي للمجتمع الدولي بمساعدة الدول على الاضطلاع بهذه المسؤولية الأساسية. وتؤكد الركيزة الثالثة مسؤولية المجتمع الدولي عن الحماية عندما تخفق الدول بشكل واضح في حماية سكانها، وتشمل اتخاذ إجراءات جماعية، وفقا لميثاق الأمم المتحدة، بما في ذلك مجموعة الأدوات المتاحة بموجب الفصول السادس والسابع والثامن.

5 - وفي عام 2009، قررت الجمعية العامة، في قرارها 308/63، مداومة النظر في مبدأ المسؤولية عن الحماية. وبحث الأمين العام، في تقاريره اللاحقة، جوانب مختلفة من المفهوم وتطبيقه، من خلال توفير مزيد من التوجيه بشأن الركائز الثلاث، والتركيز على القضايا المواضيعية، وآخرها دور المرأة في منع الجرائم الوحشية (A/74/964-S/2020/501).

6 - والهدف من هذا التقرير هو تقديم لمحة عامة عن الكيفية التي جرى ويجري بها تفعيل المسؤولية عن الحماية من خلال عمل المنظمة في مجالات المنع والإنذار المبكر والاستجابة الذي يقوده المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية. ويدعم المكتب الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية

(2) يمكن الاطلاع عليها عن طريق هذا الرابط: www.un.org/en/genocideprevention/key-documents.shtml.

ودون الإقليمية والجهات الفاعلة على مستوى القواعد الشعبية ومن المجتمع المدني من خلال مجموعة متنوعة من المبادرات الرامية إلى تقييم ومعالجة مواطن الضعف القائمة من أجل التخفيف من خطر ارتكاب الجرائم الوحشية. ويتم هذا العمل بالتنسيق مع جميع مواقع وجود الأمم المتحدة في المقر والميدان لمساندة المعرضين للخطر. وكما هو موضح في التقرير، يقوم المكتب بجمع معلومات عن مخاطر الجرائم الوحشية ويحللها، ويشجع الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية على اتخاذ إجراءات مبكرة، ويعزز أهدافا حيوية مثل منع التحريض على العنف والتصدي لخطاب الكراهية.

ثانيا - المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية

7 - يدعم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية مستشارَين خاصَين. وقبل عشرين عاما، دعا مجلس الأمن، في قراره 1366 (2001)، الأمين العام إلى أن يحيل إلى المجلس من داخل منظومة الأمم المتحدة المعلومات والتحليلات المتعلقة بحالات الانتهاكات الجسيمة للقانون الدولي، بما في ذلك القانون الدولي الإنساني والقانون الدولي لحقوق الإنسان. ومتابعةً لهذا القرار، واستجابة للدروس المستفادة، أبلغ الأمين العام رئيس مجلس الأمن بقراره تعيين مستشار خاص معني بمنع الإبادة الجماعية (S/2004/567)[(3)].

8 - وأُنيطت بالمستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية ولاية محددة هي: جمع المعلومات من داخل منظومة الأمم المتحدة، بشأن الانتهاكات الواسعة النطاق والجسيمة لحقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني ذات الدوافع الإثنية والدينية والعرقية، والتي قد تؤدي إلى وقوع جريمة إبادة جماعية إن لم تُمنَع أو تُوقَف؛ والقيام بدور آلية للإنذار المبكر إلى الأمين العام ومن خلاله إلى مجلس الأمن، بتوجيه اهتمام كل منهما إلى الحالات التي يحتمل أن تفضي إلى وقوع إبادة جماعية؛ وتقديم توصيات إلى المجلس، من خلال الأمين العام، بشأن الإجراءات الكفيلة بمنع حدوث إبادة جماعية أو وقفها؛ وإقامة اتصالات مع منظومة الأمم المتحدة بشأن الأنشطة التي ينبغي الاضطلاع بها لمنع الإبادة الجماعية والعمل على تعزيز قدرة الأمم المتحدة على تحليل وإدارة المعلومات المتعلقة بأعمال الإبادة الجماعية أو الجرائم المتصلة بها.

9 - وفي عام 2007، وعقب اعتماد مبدأ المسؤولية عن الحماية في الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005 (A/RES/60/1)، وجه الأمين العام رسالة إلى رئيس مجلس الأمن، أقر فيها بالحاجة إلى مواصلة تطوير المفاهيم وبناء توافق الآراء بشأن المسؤولية عن الحماية (S/2007/721). وتحقيقا لهذه الغاية، واستنادا إلى الاتفاق الوارد في الفقرتين 138 و 139 من الوثيقة الختامية لمؤتمر القمة العالمي لعام 2005، أعرب الأمين العام عن اعتزامه تعيين مستشار خاص معني بالمسؤولية عن الحماية مهمته الرئيسية تطوير الأبعاد المفاهيمية والسياسية والمؤسسية لتفعيل المبدأ. ونظرا للطبيعة المتمايزة ولكن التكاملية التي يتسم بها كل من منع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، قرر الأمين العام أن يعمل المستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية بتوجيه عام من المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية. كما ذكر الأمين العام تحديدا أن المستشارَين الخاصَين سيعملان في مكتب واحد وسيتلقيان الدعم من نفس الموظفين

---

(3) أعيد تأكيد ولاية مكتب المستشار الخاص للأمين العام المعني بمنع الإبادة الجماعية من خلال الرسالتين المتبادلتين بين الأمين العام ومجلس الأمن (S/2007/721 و S/2007/722)، وأعيد تأكيدها كذلك في قرارات الجمعية العامة ولجنة حقوق الإنسان ومجلس حقوق الإنسان، بما فيها قرارا الجمعية 60/1 و 63/308 وقرار لجنة حقوق الإنسان 2005/62 وقرارات مجلس حقوق الإنسان 7/25 و 22/22 و 28/34 و 33/19 و 37/26.

لأسـباب تتعلق بالكفاءة وتكامل المسـؤوليات المنوطة بهما. وقد أسـهم ذلك في تعزيز عمل المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، بما في ذلك العمل المتعلق بالإنذار المبكر وبناء القدرات، مع توفير قيمة مضـافة تتمثل في المهام الجديدة التي تركز على الدعوة والتقييم الشـامل لعدة قطاعات والتعلم التراكمي بشأن كيفية توقع الأزمات المتصلة بالمسؤولية عن الحماية ومنعها والتصدي لها.

10 - ويضطلع المستشاران الخاصان بمسؤوليات متمايزة ولكنها شديدة الترابط، وبينهما علاقة عمل وثيقة بشـأن العناصـر المشـتركة لأنشـطتهما التنفيذية، بما في ذلك اسـتخدام منهجيات وجهود مشـتركة لتحقيق الاتسـاق على نطاق المنظومة في النهج المتبع في المنع. فهُما، مثلا، يعملان في شـراكة مع منظومة الأمم المتحدة الأوسـع نطاقا لضـمان إعطاء الأولوية لمنع الجرائم الوحشـية في جميع أبعاد عمل المنظمة، بوسـائل منها النظر في عوامل خطر ارتكاب أعمال وحشـية في المداولات التي تجري على نطاق المنظومة فيما يتعلق بالحالات التي تثير القلق. وقد اسـتتبع ذلك القيام بإسـهامات في تنفيذ المبادرات المتخذة على نطاق المنظومة، مثل إنشـاء منبر داخلي للمنع، واسـتعراض السـنوات الخمس لهيكل بناء السـلام والفريق المسـتقل الرفيع المسـتوى المعني بعمليات السـلام. وقد اتخذت تلك الإجراءات بالتوازي مع تفعيل الدور المتمايز في مجالات التقييم والاستجابة والدعوة السياسية المتوخى تحقيقه من خلال إنشاء ولايتيهما.

ثالثا - تفعيل منع الجرائم الوحشية

11 - يشكل تنفيذ المسؤولية عن الحماية جزءا لا يتجزأ من استراتيجية الأمين العام الأوسع نطاقا لإعطاء الأولوية للمنع. وفي حين أن المسـؤولية عن الحماية تمثل التزاما سـياسـيا، فإن التطوير المفاهيمي للمبدأ قد أسهم في المضـي قدما بتفعيله، بوسائل منها توفير إطار وتوجيه للعمل على منع ووقف الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية. وعلاوة على ذلك، يتجسد تكامل ولايتي المستشارَين الخاصَين في العمل التنفيذي والوقائي للمكتب. ويتعلق ذلك بصـفة خاصـة بتحليل المخاطر، وتوفير الإنذار المبكر وتشـجيع الدول الأعضـاء على اتخاذ إجراءات فعالة لمواجهة الحالات التي يتعرض فيها السـكان لخطر الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضـد الإنسـانية، أو حيثما تكون تلك الجرائم جارية، وذلك بوسائل منها بناء القدرات الوقائية الدولية والإقليمية والوطنية. وفي حين أن جزءا كبيرا من ذلك العمل يتم خارج المجال العام من خلال المداولات الداخلية أو المشـاركات الدبلوماسـية، فإن له أيضـا بعدا عاما في شكل بعثات الدعوة أو البيانات الصحفية أو الملاحظات التي تلقى في مناسبات عامة أو الإحاطات المقدمة إلى الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة أو المنظمات الإقليمية. وتمشـيا مع الركيزة الثانية، التي ترسي المسؤولية الجماعية للمجتمع الدولي عن تشجيع الدول ومساعدتها على الوفاء بمسؤوليتها عن الحماية، يعمل المكتب أيضا على بناء وتعزيز قدرة الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية ودون الإقليمية والمجتمع المدني على المنع والإنذار المبكر والاسـتجابة من خلال أنشـطة بناء القدرات والمسـاعدة التقنية الموجهة، من بين أمور أخرى.

ألف - تقييم المخاطر: جمع المعلومات وتحليلها

12 - أُقر في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005 بأنه ينبغي للمجتمع الدولي، حسـب الاقتضـاء، أن يشجع الدول ويساعدها على ممارسة المسؤولية عن الحماية وأن يدعم الأمم المتحدة في إنشاء قدرة للإنذار المبكر. وتواصـل منظومة الأمم المتحدة تحسين أدوات التحليلات المتكاملة، بما في ذلك قدرتها على رصـد

وتحليل مخاطر الجرائم الوحشية. ويُستخدم ”إطار تحليل الجرائم الوحشية: أداة لمنع هذه الجرائم“[4] كأداة شاملة للإنذار المبكر من أجل تنظيم جمع المعلومات وتقييم وجود عوامل الخطر المرتبطة بالجرائم الوحشية. وتشمل عوامل الخطر مؤشرات على وجود خطر هيكلي أو وشيك، مثل تاريخ سابق من الصراع، والتمييز البنيوي الطويل الأمد، وضعف هياكل الحكم، وتاريخ من انتهاكات حقوق الإنسان أو الجرائم الوحشية، وتهميش أو استبعاد الأقليات العرقية والإثنية والدينية، والباعث أو القدرة على ارتكاب الجرائم، من بين أمور أخرى. وليس من الضروري أن تكون جميع عوامل الخطر حاضرة لاستنتاج أن هناك خطرا كبيرا لارتكاب جرائم وحشية؛ ومع ذلك، كلما زاد حضور عوامل الخطر وعدد المؤشرات ذات الصلة، زادت المخاطر. والتحقق الدقيق من الحقائق، والتحليل الدقيق، والمشاورات الواسعة داخل منظومة الأمم المتحدة وخارجها على حد سواء، كل هذه أمور لا غنى عنها لحشد تدابير المنع من جانب الجهات الفاعلة الوطنية والإقليمية والدولية القادرة على تنفيذ المنع وحماية السكان الذين ترتكب بحقهم جرائم وحشية أو يواجهون خطر التعرض لجرائم وحشية وشيكة.

13 - والتحليل المنهجي الذي من منافعه إتاحة الإنذار المبكر يتطلب مشاركة العديد من كيانات الأمم المتحدة، سواء في المقر أو في الميدان. ويتعاون المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية بنشاط مع هذه الكيانات ويقيم معها شراكات، وذلك بوسائل منها المشاورات المشتركة بين الوكالات والترتيبات القائمة التي يتم من خلالها تبادل المعلومات وإجراء المداولات واستكشاف التنسيق، خاصةً مع إدارة الشؤون السياسية وبناء السلام وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ويعتمد المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية أيضا على ترتيبات رسمية للتعاون التنفيذي تشمل تبادل المعلومات وحمايتها والإنذار المبكر والدعوة والمصالحة والحوار، مثلما يجري مع مفوضية الأمم المتحدة لشؤون اللاجئين. ومن الكيانات الأخرى التي لديها معلومات متولدة عن الولايات المنوطة بها وتتعلق بتقييمات مخاطر الجرائم الوحشية إدارة عمليات السلام ومكتب تنسيق الشؤون الإنسانية ومنظمة الأمم المتحدة للطفولة. ويشارك المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية بنشاط في آلية الاستعراض الشهري الإقليمية باعتبارها المحفل الرئيسي للمناقشات المتعلقة بالمنع المتعدد الركائز.

14 - وكما هو مبين في النداء للعمل من أجل حقوق الإنسان والموجز السياساتي بشأن كوفيد-19 وحقوق الإنسان، ما زال تقديم معلومات دقيقة وموثوقة وفي الوقت المناسب عن أزمات حقوق الإنسان الراهنة والناشئة أمرا أساسيا. وأصبحت لذلك أهمية خاصة في الوقت الذي لم تتمكن فيه المستشارتان الخاصتان والمكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية من القيام بزيارات ميدانية نتيجة للتدابير المتخذة لمكافحة جائحة كوفيد-19. وفي الماضي، ساعدت هذه الزيارات على التحقق من صحة التقارير من خلال الاجتماعات والمشاورات مع أصحاب المصلحة المعنيين، بمن فيهم المسؤولون الحكوميون، والمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، والمدافعون عن حقوق الإنسان، وممثلو المجتمع المدني، والشيوخ التقليديون، والقيادات والجهات الفاعلة الدينية، والقيادات النسائية، والشباب، والقطاع الخاص. ويتوخى المكتب العودة إلى إجراء أكبر عدد ممكن من المشاورات على المستوى القطري في مختلف مراحل دورة المنع.

---

(4) يمكن الاطلاع عليه عن طريق هذا الرابط: www.un.org/en/genocideprevention/documents/about-us/Doc.3_Framework%20of%20Analysis%20for%20Atrocity%20Crimes_EN.pdf.

15 - وبالإضـافة إلى ما يقوم به المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسـؤولية من عمل في مجالي التحليل والإنذار المبكر، يسـتخدم المكتب أيضـا إطار تحليل الجرائم الوحشـية كأداة للتوعية وزيادة قدرة الجهات الفاعلة الأخرى. وقدم المكتب التدريب لموظفي الأمم المتحدة والدول الأعضـاء والمنظمات الإقليمية ومنظمات المجتمع المدني والقيادات الدينية والمدافعين عن حقوق الإنسـان والأكاديميين، بناء على طلبهم. وأتاح الإطار لجميع الجهات الفاعلة التي لها تأثير في مجال المنع تقييم التحديات وتحديد فرص وقائية جديدة. وفي الأمم المتحدة، يكفل المكتب أن يتم النظر، حسـب الاقتضـاء، في عوامل الخطر المبينة داخل الإطار في الآليات المواضـيعية المشـتركة بين الوكالات، من قبيل شـبكة الأمم المتحدة المعنية بالتمييز العنصري وحماية الأقليات، والفريق العامل المشترك بين الوكالات المعني بقضايا الشعوب الأصلية، والفريق العامل المعني بحماية المدنيين، ومبادرة الأمم المتحدة لمكافحة العنف الجنسي في حالات النزاع.

باء - تعزيز الإنذار المبكر والمنع

16 - لا يوجد أي مجتمع محصـن من خطر ارتكاب جرائم وحشـية، وكل دولة مسـؤولة في المقام الأول عن حماية السكان من الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، بما في ذلك حمايتهم منها على الصـعيد الوطني. وهذا هو جوهر الركيزة الأولى من ركائز مبدأ المسـؤولية عن الحماية. ولذلك، ما زال بناء القدرات الوطنية على المنع يشـكل أولوية. كما أن تبادل المسـاعدة في بناء هذه القدرات، التي هي في صـميم الركيزة الثانية لذلك المبدأ، هو مسـؤولية رئيسـية وأولوية. ويشـكل عمل المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية في تعزيز المـَنعَة الوطنية بالتعاون مع مؤسسات الدولة جزءا من ذلك الجهد.

17 - ويؤكد إطار تحليل الجرائم الوحشـية أن المنع عملية مسـتمرة تتطلب جهودا متواصـلة لبناء مَنعة المجتمعات من خلال تعزيز احترام سـيادة القانون وحقوق الإنسـان دون تمييز، وإنشـاء مؤسـسـات وطنية مشروعة ومسؤولة، والقضاء على الفساد، وإدارة التنوع بشكل بناء، ودعم مجتمع مدني قوي ومتنوع ووسائط إعلام تعددية. وتسـلم خطة التنمية المسـتدامة لعام 2030 بأن التنمية المسـتدامة تتوقف على تشـجيع وجود مجتمعات تنعم بالسـلام والعدل وتخلو من الخوف وجميع أشـكال العنف، التي تشـمل، في أسـوأ مظاهرها، الجرائم الوحشية. ومن شأن تحقيق خطة عام 2030 أن يكون أنجع وسيلة لمنع المعاناة والأزمات الإنسانية. إنه حجر الزاوية في المنع.

دعم الجهود الوطنية والإقليمية

18 - يلتزم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية بالعمل مع المؤسسات الوطنية على النهوض بالمنع باعتباره جزءا من جهد مستدام تملك الدولة زمامه. ويمكن للآليات الوطنية لمنع الجرائم الوحشـية، حيثما وجدت، أن تكون مفيدة في تحديد المخاطر وتنسـيق الاسـتجابة. وقد ثبتت فعالية دعم عمل تلك الآليات وتحديد الأولويات بالصـورة المطلوبة داخل الإدارات الوطنية. وتشـمل المؤسـسـات الوطنية التي يعمل معها المكتب أيضـا المؤسـسـات الوطنية لحقوق الإنسـان، وأمناء المظالم، والبرلمانيين، ولكل هذه الجهات دور هام في ضـمان المسـاءلة عن منع الجرائم الوحشـية من خلال مجموعة متنوعة من الأدوات. وتؤكد المذكرات الإرشـادية للبرلمانيين ومؤسـسـات حقوق الإنسـان التي أصـدرها المكتب أهمية إدراج منع الجرائم الوحشـية في التقارير السـنوية والمواضـيعية والبرامج التثقيفية لتلك المؤسـسـات، ورصـد الانتهاكات الجسـيمة لحقوق الإنسـان من خلال آليات الشـكاوى الخاصـة بها، والدعوة إلى اعتماد تشـريعات وطنية

تتعلق بمنع الجرائم الوحشية، وتدريب قوات الأمن ورصد سياساتها. وكمثال على ذلك، عمل المكتب مع مكاتب أمناء المظالم في إكوادور والبرازيل وكولومبيا لتقييم المخاطر التي تواجهها المجتمعات الضعيفة ودعْمِ المبادرات الرامية إلى التخفيف من هذه المخاطر. كما شجع المكتب البرلمانيين على عقد جلسات إحاطة بشأن مخاطر الجرائم الوحشية ودعوة المجتمع المدني إلى تقديم توصيات لاتخاذ إجراءات. وبالإضافة إلى ذلك، فإن البرلمانيين يقومون بدور أساسي في توفير موارد الميزانية للجهود الوطنية في هذا الاتجاه. وعلى الصعيد الدولي، يمكن للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان وأمناء المظالم والبرلمانيين تعزيز التعاون مع آليات حقوق الإنسان الأخرى وبناء شبكات متداعمة متعددة الأقطار.

19 - ويقدم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية المساعدة التقنية للدول الأعضاء بناء على طلبها في إنشاء أو تعزيز آليات منع الجرائم الوحشية، بما في ذلك آليات الإنذار المبكر. وإلى جانب عمل المكتب في مجال الدعوة لزيادة عدد الدول الأطراف في الصكوك الدولية الرئيسية، بما فيها اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها ونظام روما الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، دعَم المكتب الجهود الوطنية الرامية إلى إدراج الالتزامات المنبثقة عن تلك الصكوك في النظم القانونية الوطنية وإدراج الجرائم الوحشية كجرائم في القوانين الداخلية، وساعد على بناء آليات وطنية لمنع الجرائم الوحشية والمساءلة عنها. ويقوم المكتب بالكثير من هذا العمل بالتنسيق مع جهات التنسيق المعنية بمنع الجرائم الوحشية والمسؤولية عن الحماية في دول أعضاء في شبكات إقليمية ودولية مكرسة، مثل اللجنة الإقليمية المنبثقة عن المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى والمعنية بمنع جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجميع أشكال التمييز والمعاقبة عليها، وشبكة أمريكا اللاتينية لمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية، والشبكة العالمية لجهات التنسيق في مجال المسؤولية عن الحماية، و التحرك العالمي ضد أعمال الإجرام الجماعية الوحشية. ويشجع المكتب، في سياق قيامه بذلك، جهات التنسيق على تحديد المخاطر داخل دولها والتصدي لها حسب الاقتضاء.

20 - وفي كثير من الأحيان، تتطلب جهود المنع الوطنية معالجة تركة الماضي، وهو ما يجعل دعم مبادرات العدالة الانتقالية ومؤسساتها وعملياتها أمرا أساسيا. ويقتضي المنع معالجة ملموسة للمخاطر التي تستمر أحيانا من جيل إلى جيل، بما في ذلك السياسات التمييزية الراسخة التي تؤثر على طوائف أو جماعات محددة. وينطبق هذا بصفة خاصة على البلدان والمناطق التي شهدت جرائم وحشية، واتسمت فيها تركة الماضي بخطاب مثير للانقسام، صادرٍ أحيانا عن القادة السياسيين، ومظالم عميقة الجذور لم تُحلّ بعد، وحصانة بنيوية من العقاب، وشعور عام بالظلم لدى طوائف وفئات من السكان. وعلى الصعيد العالمي، يستند عمل المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية في هذا الميدان إلى شراكته مع المقرر الخاص المعني بتعزيز الحقيقة والعدالة والجبر وضمانات عدم التكرار، وقد شمل هذا العمل دراسة مشتركة عن مساهمة العدالة الانتقالية في منع الانتهاكات والتجاوزات الجسيمة لحقوق الإنسان والانتهاكات الخطيرة للقانون الدولي الإنساني، بما في ذلك الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم المرتكبة ضد الإنسانية، أُعدت عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان 19/33 (A/HRC/37/65). وجرى الاسترشاد بالاستنتاجات والتوصيات الواردة في الدراسة المشتركة في الدعم التنفيذي الذي قدمه المكتب للمبادرات الوطنية للعدالة الانتقالية، بالتنسيق مع المؤسسات والجهات الفاعلة الوطنية. وكمثال محدد على ذلك، تم الاهتداء بالزيارات التي قام بها المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية إلى غرب

البلقان وبالتقييمات الناتجة عنها في وضع استراتيجية إقليمية شاملة للأمم المتحدة تتضمن عنصرا هاما خاصا بالعدالة الانتقالية.

21 - ومن المهم التأكيد على الدور الحيوي الذي يمكن أن تؤديه الترتيبات الإقليمية، بما في ذلك المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، في منع الجرائم الوحشية والتصدي لها. ويمكن لهذه المنظمات أن تشجع الحكومات على الاعتراف بما عليها من التزامات بموجب الاتفاقيات الدولية ذات الصلة، وتحديد مصادر الاحتكاك داخل مجتمعاتها والتصدي لها قبل أن تؤدي إلى العنف. ويمكن لها أيضا أن تضمن تدفق المعلومات والتحليلات الدقيقة في الوقت المناسب من المستوى القطري لاستخدامها من قِبل صانعي القرار على المستوى العالمي، مع تقليل مخاطر سوء التفسير والتضليل والتشويه. وقدم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية الدعم للمنظمات الإقليمية في منع الإبادة الجماعية وغيرها من الجرائم الوحشية في جميع المناطق، بوسائل منها الأنشطة المضطلع بها في أفريقيا وأوروبا والأمريكتين وآسيا والمبينة أدناه.

22 - ويمكن للبُعدين الإقليمي والوطني أن يبني كل منهما على الآخر. ففي أفريقيا، على سبيل المثال، وفر البروتوكول المتعلق بمنع جريمة الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية وجميع أشكال التمييز والمعاقبة عليها، الذي اعتمده في عام 2006 رؤساء دول وحكومات الدول الأعضاء في المؤتمر الدولي المعني بمنطقة البحيرات الكبرى، إطارا لعمل المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية مع حكومات أوغندا وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية تنزانيا المتحدة وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان وكينيا لإنشاء لجان وطنية لمنع هذه الجرائم. وقدم المكتب أيضا مساعدة تقنية ومالية لدعم تفعيل تلك اللجان. وفي الإطار ذاته، أدى التعاون بين المكتب وبعثة منظمة الأمم المتحدة لتحقيق الاستقرار في جمهورية الكونغو الديمقراطية وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي إلى إنشاء لجان فرعية على مستوى المقاطعات في كيفو الشمالية وكيفو الجنوبية. وفي كينيا وأوغندا، ساعد المكتب اللجان الوطنية في وضع أطر قانونية محلية لمنع الجرائم الوحشية. وللمساعدة في تنفيذ برامج عمل اللجان الوطنية في كينيا وجمهورية تنزانيا المتحدة، دعم المكتب الحوارات بين الطوائف وداخل الطائفة الواحدة الرامية إلى التخفيف من مخاطر ارتكاب أعمال وحشية.

23 - ويقوم الاتحاد الأفريقي أيضا بدمج عوامل الخطر والمؤشرات المتعلقة بالإبادة الجماعية وجرائم الحرب والجرائم ضد الإنسانية في نظامه القاري للإنذار المبكر وفي آليات الإنذار المبكر في عدد من الجماعات الاقتصادية الإقليمية الأفريقية. وفي تموز/يوليه 2019، جمع المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية مسؤولين من شعبة منع نشوب النزاعات والإنذار المبكر التابعة للاتحاد الأفريقي ومن الجماعات الاقتصادية الإقليمية[5] لاستعراض النظام القاري للإنذار المبكر ودمج حقوق الإنسان وعوامل الخطر المتعلقة بالجرائم الوحشية في قاعدة بياناته.

24 - وفي أوروبا، أنشأ الاتحاد الأوروبي في عام 2014 نظاما للإنذار المبكر بالنزاعات كأداة لإدارة المخاطر قائمة على الأدلة تحدد في وقت مبكر حالات خطر نشوب نزاع عنيف في البلدان غير الأعضاء وتقيّمها وتعطيها الأولوية. وبدعم من المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، وضعت

(5) اتحاد المغرب العربي، والسوق المشتركة لشرق أفريقيا والجنوب الأفريقي، وتجمع دول الساحل والصحراء، وجماعة شرق أفريقيا، والجماعة الاقتصادية لدول وسط أفريقيا، والجماعة الاقتصادية لدول غرب أفريقيا، والهيئة الحكومية الدولية المعنية بالتنمية، والجماعة الإنمائية للجنوب الأفريقي.

دائرة العمل الخارجي الأوروبية مجموعة أدوات تدمج بُعد منع الجرائم الوحشية في نظام الإنذار المبكر التابع لها. وقد أدى هذا العمل إلى تعاون تدعمه إحاطات دورية يقدمها المستشاران الخاصان إلى هيئات إدارة الاتحاد الأوروبي. ويتعاون المكتب أيضا مع الاتحاد الأوروبي في وضع مبادئ توجيهية لمنع الجرائم الوحشية للممارسين الدوليين كتوصيات عملية لاتخاذ إجراءات وقائية ملموسة.

25 - وساهم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية أيضا في عمل الفريق الرفيع المستوى التابع للاتحاد الأوروبي المعني بمكافحة العنصرية وكره الأجانب وغير ذلك من أشكال التعصب، ودعَمَ الجهود الرامية إلى التصدي للتمييز من خلال العمل مع المفوضية الأوروبية ووكالة الاتحاد الأوروبي للحقوق الأساسية ومجلس أوروبا بشأن التدابير الرامية إلى منع ومكافحة التحريض على العنف. وشمل هذا الدعم إحاطة قدمها المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية إلى جلسة عامة للجنة فينيسيا التابعة لمجلس أوروبا، في تشرين الأول/أكتوبر 2018. ويجري المكتب مشاورات منتظمة مع ثلاثة كيانات تابعة لمنظمة الأمن والتعاون في أوروبا هي مكتب المفوض السامي لشؤون الأقليات القومية ومركز منع نشوب النزاعات ومكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان. وعقدَ حلقات عمل مع مكتب المؤسسات الديمقراطية وحقوق الإنسان جمعت ممثلي المجتمع المدني والمجتمعات المحلية الضعيفة في مناطق دون إقليمية محددة داخل منطقة منظمة الأمن والتعاون في أوروبا لإجراء مناقشات لتقييم المخاطر والتعامل معها، مما أدى إلى إجراء تقييمات أكثر دقة لأوجه الضعف القائمة والمسارات ذات الأولوية للعمل في المنطقة.

26 - وفي الأمريكتين، يجري المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية مشاورات منتظمة مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان، التي عقد معها أيضا حلقات عمل لبناء القدرات بشأن منهجيتها لتقييم المخاطر والتصدي لها. وشرع المكتب في وضع خطط في المنطقة لإجراء حلقات عمل تهدف إلى تحديد المخاطر التي يواجهها السكان الأصليون، فضلا عن خيارات السياسة العامة للتخفيف من حدتها. ويستند ذلك إلى أعمال الدعوة التي يقوم بها المكتب من أجل حماية حقوق الشعوب الأصلية نتيجةَ زيارات على المستوى التنفيذي قام بها إلى بلدان محددة. ومنذ عام 2012، يدعم المكتب أيضا شبكة أمريكا اللاتينية لمنع الإبادة الجماعية والفظائع الجماعية في أنشطة بناء القدرات، وكذلك من خلال المشاركة في المناقشات السنوية بشأن الترتيبات والأدوات والمنهجيات المؤسسية لمنع ومعالجة التحديات المرتبطة بالجرائم الوحشية.

27 - وفي آسيا، واصل المستشاران الخاصان العمل مع رابطة أمم جنوب شرق آسيا، بما في ذلك لجنتها الحكومية الدولية المعنية بحقوق الإنسان، وهو ما أسهم في زيادة التوعية بكيفية تنفيذ جهود منع الجرائم الوحشية في هذه المنطقة. كما قام المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية باستكشاف خيارات للعمل مع دول محددة في النهوض بهذه المساعي. ففي باكستان، أدى هذا العمل إلى التعاون مع لجنة التعليم العالي في مبادرة تهدف إلى مكافحة خطاب الكراهية وتعزيز الشمول وحماية الأقليات. ودعم المكتب أيضا تنفيذ خطة عمل القيادات والجهات الفاعلة الدينية لمنع التحريض على العنف المحتمل أن يؤدي إلى جرائم وحشية (خطة عمل فاس) في المنطقة، بما في ذلك عقد اجتماع إقليمي مع أصحاب المصلحة من باكستان وبنغلاديش وسري لانكا وميانمار ونيبال والهند. وفي بنغلاديش، عقد المكتب حلقات عمل أسهمت في إنشاء مجلس مشترك بين الأديان للسلام والتنمية. وكما هو الحال في مناطق أخرى، يعمل المكتب مع أفرقة الأمم المتحدة القطرية لدعم تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية من خلال خطط عمل ومبادرات خاصة بالسياق.

دعم الجهود الشعبية

28 - إن العمل الفعال لمنع الجرائم الوحشية لا يتطلب فقط اتباع نهج شامل لكامل نظام التعامل مع هذه الجرائم من جانب الدول الأعضاء والهيئات الحكومية الدولية ومنظومة الأمم المتحدة، بل يتطلب أيضا اتباع نهج شامل للمجتمع بأسره يمتد من المستوى الوطني إلى المستوى المحلي. وقد قدمت الجهات الفاعلة من غير الدول، مثل منظمات وشبكات المجتمع المدني، والمجموعات الأهلية، ووسائط الإعلام المحلية والصحفيين، والمنظمات الشعبية، بما في ذلك منظمات النساء والأطفال والشباب، مساهمات كبيرة في منع الجرائم الوحشية على مدى عقود من خلال رصد الانتهاكات، ودق أجراس الإنذار، والدعوة إلى اتخاذ إجراءات، والحد من التوترات والعنف ووقفهما، وتيسير الحوار بين الطوائف، ومحاسبة الحكومات، وبناء التماسك الاجتماعي. وغالبا ما تكون هذه الجهات عناصر أساسية لبناء السلام، حيث تؤدي أدوارا رئيسية في المجتمعات المتأثرة بالنزاعات وفي حالات الهشاشة الشديدة أو حالات الانتقال. ويمكنها أيضا أن تيسر وجود صلة مباشرة بين الهيئات الحكومية الرسمية وضحايا الجرائم السابقة في الأماكن التي تنعدم فيها تلك الصلة. وهذا يجعلها جهات شريكة بالغة الأهمية للدول في الجهود التي تبذلها ومن المحاورين البالغي الأهمية للمكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، في مساعٍ من بينها تحديد مواطن الضعف ودعم الجهود الميدانية لمنع الانتهاكات وتعزيز المَنعة في مواجهة الجرائم الوحشية.

29 - ويقع تعزيز المَنعة وتشجيع استدامة الجهود الوقائية في صميم منع الجرائم الوحشية، ولا يمكن إغفال ارتباط بناء السلام ومساعي الحفاظ على السلام بمنع الجرائم الوحشية. ووفقا لما أيدته الجمعية العامة ومجلس الأمن من خلال اعتمادهما قرارين "توأم" بشأن بناء السلام في عامي 2016 و 2020[(6)]، فإن الحفاظ على السلام يشمل الأنشطة الهادفة إلى منع نشوب النزاعات وتصعيدها واستمرارها وتجددها، ومعالجة أسبابها الجذرية، ومساعدة أطراف النزاع على إنهاء الأعمال القتالية، والعمل على تحقيق المصالحة الوطنية، والمضي قدماً صوب التعافي وإعادة الإعمار والتنمية. وتحقيقا لهذه الغاية، شجعت الجمعية العامة ومجلس الأمن الدول الأعضاء ومنظومة الأمم المتحدة بأسرها على مواصلة العمل، بالشراكة مع أصحاب المصلحة المعنيين، بما في ذلك المنظمات الإقليمية ودون الإقليمية، والمؤسسات المالية الدولية، ومنظمات المجتمع المدني، والجهات المحلية المعنية ببناء السلام، وعند الاقتضاء، القطاع الخاص، على اتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ القرارات المتعلقة ببناء السلام والحفاظ على السلام. وما زال النهج الذي محوره الإنسان الشامل لوجهات نظر وأولويات كل من الناجين من العنف وصانعي التغيير في طليعة أعمال الأمم المتحدة لمنع الجرائم الوحشية. وتحقق مبادئ الأمم المتحدة التوجيهية للعمل مع المجتمعات المحلية لبناء السلام والحفاظ عليه الصادرة في عام 2020[(7)] مزيدا من الاتساق في نهج الأمم المتحدة للعمل مع تلك المجموعات.

30 - ويدعم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية أيضا بناء القدرات في مجال الإنذار المبكر من خلال عمله مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني ومع شبكاته. وشمل ذلك في آسيا، مثلا، أنشطة الدعوة التي نسقتها شراكة آسيا والمحيط الهادئ لمنع الجرائم الوحشية ومركز آسيا والمحيط

(6) قرار الجمعية العامة 262/70 وقرار مجلس الأمن 2282 (2016) الصادر في عام 2016 وقرار الجمعية 201/75 وقرار المجلس 2558 (2020) الصادر في عام 2020.

(7) يمكن الاطلاع عليه عن طريق هذا الرابط: www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/un_community-engagement_guidelines.august_2020.pdf.

الهادئ للمسؤولية عن الحماية. وفي الأمريكتين، شمل ذلك توفير تدريب لمنظمات المجتمع المدني أُجري بالاشتراك مع لجنة البلدان الأمريكية لحقوق الإنسان أو تنظيم حلقات عمل للدعوة تم تنسيقها مع الزملاء في الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني. وفي أوروبا، دعم المكتب عمل مركز بودابست لمنع الفظائع الجماعية وأنشطته التدريبية الوطنية بشأن منع الجرائم الوحشية التي نظمها فريق فيزيغراد. كما أدت أعمال الدعوة المباشرة وبناء القدرات التي قام بها المكتب إلى إنشاء ائتلاف غرب البلقان لمنع الإبادة الجماعية وجرائم الفظائع الجماعية في عام 2017. وفي أفريقيا، تعاون المكتب مؤخرا مع فريق الأمم المتحدة القطري في إثيوبيا على تدريب المسؤولين الحكوميين ووسائط الإعلام ومنظمات المجتمع المدني على التصدي لخطاب الكراهية ومناهضته.

31 - ويعزز العملُ مع بناة السلام من النساء لإنهاء عدم المساواة والتمييز وحماية وتمكين النساء والفتيات الجهودَ الرامية إلى منع الجرائم الوحشية. وكما ورد في التقرير المتعلق بالمسؤولية عن الحماية الصادر في عام 2020 (A/74/964-S/2020/501)، فإن المجتمعات التي تتسامح مع العنف ضد المرأة والفتاة أكثر عرضة للتعرض لجرائم وحشية قائمة على نوع الجنس من المجتمعات التي لا تتسامح معه. ويعطي المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية الأولوية بشكل متزايد لتعزيز أدوار المرأة في منع الجرائم الوحشية ودعم المنظمات الشعبية النسائية من خلال حلقات عمل تهدف إلى عرض عوامل الخطر وخيارات السياسة العامة للتخفيف من حدتها. وأدت حلقات العمل التي عقدت مع مشاركين من منطقة الشرق الأوسط وشمال أفريقيا الكبرى بشأن الصلات بين خطة المرأة والسلام والأمن، ومنع نشوب النزاعات، وتنفيذ المسؤولية عن الحماية، إلى إنشاء فريق عامل إقليمي للمرأة معني بمسألة المنع. وسيوفر هذا الفريق أنشطة لبناء القدرات ومعلومات وفرصا للتواصل بشأن منع الجرائم الوحشية لمنظمات المجتمع المدني التي تقودها النساء.

32 - وعملُ المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية على إشراك - وبناء الثقة مع - المنظمات غير الحكومية، والمجموعات الأهلية، والمنظمات الشعبية، والشيوخ التقليديين، والقيادات والجهات الفاعلة الدينية، ومجتمعات السكان الأصليين، والمنظمات الشبابية والطلابية، والمنظمات النسائية، ومؤسسات البحوث والمؤسسات الأكاديمية في تعزيز فهم أسباب وديناميات الجرائم الوحشية وتحسين التنسيق للتعامل مع المخاطر القائمة، هو عمل بالغ الأهمية وسيتواصل تقديم الدعم له. وقد أتاحت الأدوات والتوجيهات، مثل إطار تحليل الجرائم الوحشية، وخطة عمل فاس، واستراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية، للمكتب أيضا مواصلة العمل مع المنظمات الشعبية.

33 - ومع أن الدول تتحمل المسؤولية الرئيسية، فإن المجتمع الدولي، بما فيه الأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية، مسؤول أيضا عن منع الجرائم الوحشية ووقفها. وبالنظر إلى أن المجتمع المدني الأهلي يؤدي أيضا دورا حاسما في منع الجرائم الوحشية في أولى مراحلها، وقبل أن تنتهيَ فرص التدخل الدولي ويلزمَ اتخاذ إجراءات أكثر تكلفة، فإن الاستثمار في الجهود المحلية ودعمها لهما أهمية خاصة.

جيم - تقديم المشورة وتعبئة الإجراءات الوقائية والجماعية من جانب الدول الأعضاء والمنظمات الإقليمية والأمم المتحدة

34 - جعل الأمين العام، منذ بداية الولاية المنوطة بها، المنع أولوية قصوى في عمل المنظمة، سواء في جهوده للإصلاح أو في صنع القرار والبرمجة الرئيسيين. وتتوقع الدول الأعضاء وهيئات الأمم المتحدة

الحكومية الدولية عن حق أن تسترشد في مداولاتها بما يصدر عن منظومة الأمم المتحدة من تقييم للمخاطر وما تضعه من توصيات. ويشمل جزء رئيسي من ولايتَي المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية تقديم المشورة إلى الدول الأعضاء والهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة والمنظمات الإقليمية بشأن الحالات التي تثير القلق والتدابير الرامية إلى التخفيف من خطر ارتكاب جرائم وحشية. ويأتي الإنذار المبكر بأشكال مختلفة، ويتوقف قرار اتباع مسار عمل معين على كل حالة ويستند إلى تقييم دقيق للظروف. وتحظى بعض الحالات باهتمام مجلس الأمن أو مجلس حقوق الإنسان أو الجمعية العامة، بينما لا تحظى حالات أخرى بهذا الاهتمام. ويختلف أيضا شكل تنفيذ الإنذار المبكر؛ ففي بعض الحالات تكون المشاركة العامة أكثر ملاءمة، بينما تكون حالات أخرى أنسب للدبلوماسية الهادئة. ويجب الموازنة بين خطر "الإفراط في دق أجراس الإنذار" وخطر عدم دقها على الإطلاق في مواجهة التدهور الخطير المحتمل. والطبيعة الحساسة للجرائم الوحشية تجعل النظر في هذا التوازن أمرا بالغ الأهمية.

35 - وفي السنوات الأخيرة، أصدر المستشاران الخاصان العديد من البيانات العامة المشتركة للتحذير من خطر ارتكاب جرائم وحشية. ودخلا أيضا في شراكات مع مكاتب أخرى مكلفة بالحماية في إصدار إنذارات بهذا الشأن، مثل الممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالأطفال والنزاع المسلح، والممثلة الخاصة للأمين العام المعنية بالعنف الجنسي في حالات النزاع، ومفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان، وساهما في بيانات أدلى بها مسؤولون كبار آخرون في المقر وفي الميدان بهدف التحذير من المخاطر وحشد الجهود من أجل المنع.

36 - بيد أن حشد الجهود يتطلب مشاركة نشطة من جانب مَن هم في وضع يسمح لهم بإحداث تغيير. ووفق ما جرى تأكيده في الفقرة 139 من نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، فإن مجلس الأمن يتحمل مسؤولية خاصة عن منع الجرائم الوحشية. وقد قام المجلس بعدة مبادرات أسهمت في اتخاذ إجراءات مبكرة، بما في ذلك دعوةُ المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية إلى تقديم إحاطات والاستماعُ إليها فيما يتعلق بالحالة في كل من بوروندي وجمهورية أفريقيا الوسطى وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان.

37 - وبالإضافة إلى ذلك، دأب المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية على تقديم إحاطة إلى مجلس حقوق الإنسان بشأن تنفيذ الولاية ذات الصلة وشاركت المستشارة الخاصة الحالية في الاجتماع الأول للمجلس فيما بين الدورتين بشأن منع الإبادة الجماعية، الذي عقد في 10 شباط/فبراير 2021[8]. وفي عام 2021، ولأول مرة، نظم المجلس حلقة نقاش بين الدورتين بشأن المسؤولية عن الحماية[9]. ودعا المجلس أيضا الأمين العام والمستشارة الخاصة المعنية بمنع الإبادة الجماعية إلى تقديم تقرير عن المسائل المواضيعية ذات الأهمية، مثل إسهام العدالة الانتقالية في منع الجرائم الوحشية (انظر A/HRC/37/65) والاستجابات التثقيفية التي تسهم في منع الإبادة الجماعية (انظر A/HRC/41/24). كما أحاط علما بإطار تحليل الجرائم الوحشية ورحب باستراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية.

(8) عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان 29/43، الفقرتين 37 و 39.

(9) عملا بقرار مجلس حقوق الإنسان 14/44.

38 - وأظهرت الدول الأعضاء أيضا التزامها بمنع الجرائم الوحشية من خلال الأجهزة الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة. فقد قدمت، مثلا، مقترحات في مجلس الأمن لتعزيز فعالية وشفافية أساليب عمل المجلس في تصديه لمخاطر الأعمال الوحشية. كما ساهمت مبادرات أخرى اتخذتها الدول الأعضاء في المجلس، بما في ذلك عقد اجتماع بصيغة آريا حول دوره في منع الأعمال الوحشية في عام 2018، بعنوان ”زيادة فعالية منع الجرائم الوحشية: دور مجلس الأمن وأعضائه“ (انظر S/2019/48)، في تعزيز نظر المجلس في الزوايا الفعالة لإجراءات المنع. وفي الجمعية العامة ومجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان، أنشأت الدول الأعضاء هيئات محددة للمساهمة في منع الجرائم الوحشية ودعم عمليات المساءلة. ويعمل حاليا عدد من هذه الهيئات، بما في ذلك فيما يتعلق بالحالات في بوروندي والجمهورية العربية السورية وجمهورية الكونغو الديمقراطية وجنوب السودان والعراق وميانمار واليمن. وبموازاة ذلك، يمكن للهيئات المنشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان والإجراءات الخاصة، إلى جانب الاستعراض الدوري الشامل، أن تؤدي دورا رئيسيا في إبلاغ مجلس حقوق الإنسان بالشواغل القائمة، وكذلك في تقديم توصيات لتعزيز مَنعة المجتمعات قبل أن تنشأ مخاطر جسيمة.

رابعا - المجالات ذات الأولوية للعمل في مجال منع الجرائم الوحشية

39 - في إطار التشكيلة الإجمالية من تدابير التعامل مع ما تم تقييمه من المخاطر، أعطى المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية الأولوية لمجالين مواضيعيين شاملين: منع التحريض على العنف من خلال العمل مع القيادات والجهات الفاعلة الدينية؛ ومعالجة خطاب الكراهية ومناهضته.

ألف - منع التحريض على العنف من خلال العمل مع القيادات والجهات الفاعلة الدينية

40 - في نتائج مؤتمر القمة العالمي لعام 2005، ارتبط منع التحريض على العنف[10] بمنع الجرائم الوحشية. ومنعُ التحريض على العنف عنصر رئيسي في التزام الأمم المتحدة بمنع الجرائم الوحشية. والتحريض على التمييز والعداوة والعنف من مؤشرات الإنذار المبكر ومن العوامل المولدة المحتملة لتلك الجرائم. ولا يمكن للأمم المتحدة أن تنجح بدون العمل مع الشركاء. ويمكن للقادة والفاعلين الدينيين، على وجه الخصوص، أن يؤثروا في حياة وسلوك أولئك الذين يدينون بدياناتهم ويشاركونهم معتقداتهم. وعندما يجاهرون بالكلام، يمكن أن يكون لرسائلهم تأثير قوي وواسع النطاق.

41 - ولذلك، قاد المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية وضع خطة عمل فاس، التي أطلقت في عام 2017، في أعقاب عملية تشاورية عالمية بين جهات متعددة من أصحاب المصلحة استمرت عامين. وتحدد الخطة توصيات للقيادات والجهات الفاعلة الدينية بمنع الدعوات إلى العنف أو التعصب أو العنصرية أو كراهية الأجانب التي يمكن أن تؤدي إلى جرائم وحشية. وبنفس الروح، وبالاشتراك مع تحالف الأمم المتحدة للحضارات ومفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، أسفرت المشاورات المعقودة عن طريق الإنترنت التي بدأها المكتب في أيار/مايو 2020 عن التعهد العالمي للجهات الفاعلة والمنظمات الدينية بشأن التصدي لجائحة كوفيد-19 بالتعاون مع الأمم المتحدة[11].

---

(10) يرد مصطلح ”التحريض على العنف“ في العهد الدولي الخاص بالحقوق المدنية والسياسية، الذي يحظر في الفقرة 2 من المادة 20 منه أية دعوة إلى الكراهية القومية أو العنصرية أو الدينية تشكل تحريضا على التمييز أو العداوة أو العنف.

(11) يمكن الاطلاع عليه عن طريق هذا الرابط: www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25909&LangID=E.

42 - ومنع الجرائم الوحشية والتحريض عليها هو مسعى متعدد المستويات من المرجح أن ينجح عندما تعمل جهات فاعلة مختلفة بشكل تعاوني. وفي حين أن خطة عمل فاس موجهة أساسا إلى القيادات والمنظمات الدينية، فإنها تتضمن أيضا توصيات مفصلة للجهات الفاعلة الأخرى ذات الصلة، مثل الدول ومؤسسات الدولة، ومنظمات المجتمع المدني غير الدينية، ووسائط الإعلام الرقمية والتقليدية. وفي تنفيذ الخطة، يتلقى المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية الدعم من لجنة توجيهية مؤلفة من قيادات دينية وممثلين عن منظمات دينية، أدرج العديد منها الخطة في استراتيجيات عمله. وكما ذُكر في مواضع مختلفة على امتداد هذا التقرير، تدعم الأمم المتحدة ووكالاتها وصناديقها وبرامجها وإداراتها تنفيذ تلك الخطة بنشاط.

43 - وأسفر هذا العمل عن شراكات أو سياسات أو مبادرات في مجال الدعوة أو أنشطة برنامجية في باكستان وبنغلاديش وبوروندي والبوسنة والهرسك وتايلند وجمهورية أفريقيا الوسطى والعراق ولبنان والمملكة المتحدة لبريطانيا العظمى وأيرلندا الشمالية وغيرها. فقد أدى تنفيذ خطة عمل فاس في العراق إلى اعتماد البيان التاريخي المشترك بين الأديان بشأن ضحايا تنظيم الدولة الإسلامية في العراق والشام (داعش) والناجين منه في آذار/مارس 2020، والذي على أساسه ستبدأ قريبا سلسلة من حوارات التنفيذ المتعددة المذاهب الدينية على المستوى المحلي. وفي دول أخرى في منطقة الشرق الأوسط، يعمل المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية مع المجتمع المدني والمنظمات الشعبية والقيادات والجهات الفاعلة الدينية لوضع خطط عمل على مستوى المجتمع المحلي لمنع الجرائم الوحشية. وفي منطقة آسيا والمحيط الهادئ، يعمل المكتب مع القيادات الدينية والبرلمانيين والجهات الفاعلة في المجتمع المدني من باكستان وبنغلاديش وسري لانكا وميانمار ونيبال والهند لتحديد التحديات والفرص أمام العمل على إقامة مجتمعات تحتوي الجميع ويعمها السلام، مما أدى إلى زيادة وعي القيادات والجهات الفاعلة الدينية في هذه البلدان بهذا المسعى. ونفذ المكتب أيضا حلقات عمل على الصعيد الوطني في باكستان وبنغلاديش أدت إلى اتخاذ إجراءات وقائية من جانب القيادات الدينية والجهات الفاعلة على الصعيد الوطني.

باء - معالجة ومناهضة خطاب الكراهية باعتباره من عوامل خطر ارتكاب جرائم وحشية

44 - يشكل خطاب الكراهية والتحريض على العنف مؤشرين على عوامل خطر ارتكاب جرائم وحشية، ولا سيما عندما يستهدفان شخصا أو جماعة على أساس الهوية، وبعبارة أخرى، على أساس الإثنية أو الجنسية أو الدين أو العرق أو اللون أو الأصل أو الجنس أو الميل الجنسي أو غير ذلك من العوامل المرتبطة بهوية ذلك الشخص أو تلك الجماعة. وقد شهدت السنوات القليلة الماضية زيادة سريعة ومثيرة للقلق في خطاب الكراهية، بما في ذلك حالات متعددة أدى فيها إلى العنف.

45 - وفي مواجهة ذلك، طلب الأمين العام من المستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية أن يقود المساعي الرامية إلى وضع استراتيجية للأمم المتحدة لزيادة جهودها للتصدي لخطاب الكراهية ومكافحته، وقد بدأ تطبيق الاستراتيجية في حزيران/يونيه 2019. ويعمل المستشار الخاص والمكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية كجهة تنسيق للأمم المتحدة بشأن تنفيذ تلك الاستراتيجية وينسقان عمل الفريق العامل المعني بخطاب الكراهية. ووُضعت استراتيجية وخطة عمل الأمم المتحدة بشأن خطاب الكراهية بهدف معالجة الأسباب الجذرية لخطاب الكراهية وأثره على السواء، استنادا إلى الخبرات الحالية لمنظومة الأمم المتحدة وبما يتفق مع معايير القانون الدولي لحقوق الإنسان. وفي عام 2020، وجه الأمين العام نداء

عالميا للتصدي لخطاب الكراهية المتصل بكوفيد-19 ومكافحته، وأصدر المستشار الخاص بعد ذلك مذكرة توجيهية بشأن هذا الموضوع[12].

46 - وفي أيلول/سبتمبر 2020، أصدر المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية توجيهات مفصلة لمواقع الوجود الميداني للأمم المتحدة حول تنفيذ استراتيجية الأمم المتحدة وخطة عملها بشأن خطاب الكراهية[13]، وتوجد لدى مكاتب متعددة للأمم المتحدة الآن استراتيجيات معتمدة بشأن التصدي لخطاب الكراهية. وقد وُضعت خطط عمل بشأن خطاب الكراهية بمزيد من التفصيل ويجري تنفيذها في بلدان من جميع المناطق، ويدعم المكتبُ أفرقة الأمم المتحدة القطرية والبعثات السياسية الخاصة وبعثات حفظ السلام في هذا الصدد.

47 - وفي حين أن الدول الأعضاء تتحمل المسؤولية الرئيسية عن التصدي لخطاب الكراهية، فإن الجهات الفاعلة الأخرى، ولا سيما شركات التكنولوجيا ووسائل التواصل الاجتماعي ووسائط الإعلام والمجتمع المدني، تؤدي أيضا دورا هاما. وهناك أمثلة عديدة على مبادرات خلاقة من جانب المنظمات المدنية الشعبية، تدعمها المكاتب القطرية للأمم المتحدة، لإنشاء مساحات اجتماعية آمنة يمكن فيها التحدث بلغات الأقليات، وإنشاء أفرقة عاملة يقودها الشباب والأقليات، وتبادل الرسائل الإيجابية من خلال رواية القصص والفنون وتسجيلات الفيديو. فعلى سبيل المثال، دعم مكتب دعم بناء السلام برامج المجتمع المدني لمكافحة خطاب الكراهية في جمهورية أفريقيا الوسطى وكوت ديفوار. وأدت خطة عمل فاس واستراتيجية وخطة عمل الأمم المتحدة بشأن خطاب الكراهية كلتاهما إلى توسيع نطاق التعاون بين مكاتب الأمم المتحدة ووكالاتها، فضلا عن المؤسسات الوطنية، ونطاق العمل الذي تقوم به، في تعزيز القدرة على مقاومة تلك الظاهرة. ويواصل المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية العمل مع شركات التكنولوجيا ووسائل التواصل الاجتماعي لتعزيز التزامها في هذا المجال، بوسائل منها اجتماع مائدة مستديرة عقد في حزيران/يونيه 2020 وأسفر عن توصيات محددة لاتخاذ إجراءات.

خامسا - خاتمة وتوصيات

48 - يتضمن هذا التقرير تأملات بشأن دور ومساهمات المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية في تعزيز الجهود الجماعية الرامية إلى منع الإبادة الجماعية وجرائم الحرب والتطهير العرقي والجرائم ضد الإنسانية، فضلا عن التحريض عليها. ويتطلب النهوض بهذه الجهود بفعالية إيلاء اهتمام متسق لضرورة التوعية بأسباب وديناميات الجرائم الوحشية، وتنبيه الجهات الفاعلة ذات الصلة عندما يكون هناك خطر، والدعوة إلى اتخاذ إجراءات مناسبة للتخفيف من حدة هذا الخطر، وبناء قدرات المبادرات الوطنية والإقليمية والتعاون معها في الاضطلاع بذلك الجهد، ودعم المجتمع المدني والمنظمات الشعبية، بما في ذلك المنظمات النسائية والشبابية، ودمج بُعد منع الجرائم الوحشية في جميع مجالات عمل الأمم المتحدة ذات الصلة.

---

(12) يمكن الاطلاع عليه عن طريق هذا الرابط: www.un.org/en/genocideprevention/documents/Guidance%20on%20COVID-19%20related%20Hate%20Speech.pdf.

(13) يمكن الاطلاع عليه عن طريق هذا الرابط: www.un.org/en/genocideprevention/documents/UN%20Strategy%20and%20PoA%20on%20Hate%20Speech_Guidance%20on%20Addressing%20in%20field.pdf.

49 - ولا يزال منع الجرائم الوحشية بشكل فعال ومستدام تحفُّه تحديات مستمرة. ويتجلى ذلك في الفجوة المستمرة بين الالتزام بالمسؤولية عن الحماية الذي اعتمد في عام 2005 وواقع السكان المعرضين لخطر ارتكاب جرائم وحشية. وتشمل أسباب هذه الفجوة أوجه القصور في جمع المعلومات وتقييمها، وعدم اتخاذ إجراءات مبكرة وفي الوقت المناسب استجابة لإشارات الإنذار، وعدم التنفيذ المنهجي والمتعدد التخصصات لتدابير منع الجرائم الوحشية. ويمكن ويجب عمل المزيد لجعل منع الجرائم الوحشية جزءا أساسيا من الالتزام الأوسع بالمنع. وتحقيقا لهذه الغاية، أحث الدول الأعضاء على مواصلة دعم منع الجرائم الوحشية وإعطائه الأولوية على الصعد الوطني والإقليمي والدولي، بما في ذلك بالشراكة مع المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية، وذلك بالنظر في التوصيات التالية:

(أ) النظر في أن تصبح دولا أطرافا في الاتفاقات الدولية المتعلقة بمنع الجرائم الوحشية وحماية السكان وأن تنفذها، بما في ذلك اتفاقية منع جريمة الإبادة الجماعية والمعاقبة عليها، والنظام الأساسي للمحكمة الجنائية الدولية، بوسائل منها إدراج الجرائم الوحشية كجرائم في القوانين الداخلية؛

(ب) تخصيص قدرات وموارد مكرسة لتقييم ومنع الجرائم الوحشية والتصدي لها، بوسائل منها تعيين جهات تنسيق معنية بمنع الجرائم الوحشية أو بالمسؤولية عن الحماية، وإجراء تقييمات وطنية دورية للمخاطر ومستوى المنعة إزاءها، باستخدام إطار تحليل الجرائم الوحشية وطلب دعم المكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية عند الضرورة. وينبغي أن تحدد هذه التقييمات، التي يمكن ربطها بمبادرات المنع الأوسع نطاقا، الفئات الضعيفة من السكان وأن تجرى بالتشاور مع الجهات الفاعلة في المجتمع المدني، مع إعطاء الأولوية لأصوات النساء والشباب؛

(ج) تحديد خيارات لتعزيز مستوى المنعة إزاء الجرائم الوحشية وتنفيذها حسب الاقتضاء، بما في ذلك دعماً للمؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والآليات الوطنية لمنع الجرائم الوحشية، بالاستعانة بالمكتب المعني بمنع الإبادة الجماعية والمسؤولية عن الحماية ومواقع الوجود الميداني للأمم المتحدة، حسب الاقتضاء، واستجابةً للنداء للعمل من أجل حقوق الإنسان. ويشمل ذلك التصدي لخطاب الكراهية والتحريض على الكراهية تمشيا مع القانون الدولي لحقوق الإنسان عن طريق تنفيذ استراتيجية وخطة عمل الأمم المتحدة بشأن خطاب الكراهية؛

(د) الاستفادة من الإسهامات التي يمكن أن تقدمها المستشارة الخاصة المعنية بمنع الإبادة الجماعية والمستشارة الخاصة المعنية بالمسؤولية عن الحماية إلى عمل الهيئات الحكومية الدولية التابعة للأمم المتحدة، بما فيها مجلس الأمن ومجلس حقوق الإنسان، وكذلك الهيئات الحكومية الدولية للمنظمات الإقليمية، حسب الاقتضاء، بشأن الحالات أو المسائل ذات الصلة بولايتيهما؛

(هـ) النظر في إدراج بُعد لمنع الجرائم الوحشية في ولايات مجلس حقوق الإنسان، حيثما كان ذلك مناسبا، وكذلك إدراج هذا البعد في التقارير الوطنية التي تُعدُّ في إطار الاستعراض الدوري الشامل، وفي عمل المؤسسات الإقليمية لحقوق الإنسان، حسب الاقتضاء؛

(و) تشجيع ودعم مبادرات المجتمع المدني التي تساهم في منع الجرائم الوحشية، بوسائل منها التعاون في سياق تنفيذ خطة عمل فاس؛

(ز) تقديم الدعم المستمر لجهود الأمم المتحدة الرامية إلى منع ارتكاب الجرائم الوحشية، ولا سيما من أجل تفعيل التكليفات الوقائية المنوطة بالمستشار الخاص المعني بمنع الإبادة الجماعية والمستشار الخاص المعني بالمسؤولية عن الحماية ولتنفيذ أنشطة المنع الإقليمية والوطنية، بوسائل منها تقديم المساعدة التقنية لمساعدة جميع الدول على النهوض بمسؤوليتها عن حماية السكان.